

MAKNA OTONOMI DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA ERA REFORMASI

Andi Azikin

Dosen IPDN, Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Paramitha,
Pengurus Pusat MIPI Jakarta

ABSTRACT

Since the reformation in 1998, has undergone a change in all the arrangements of state life in Indonesia. Changes that occur make the restructuring of government administration including the administration of regional government (the format of regional autonomy). The meaning of this change provides a new awareness to strengthen people's participation and power and empower regional communities through the democratization of government and the empowerment of people's economy. The implementation of regional autonomy is an important focal point in order to improve people's welfare. The development of an area can be adjusted by the local government with the potential and distinctiveness of each region. So that in the implementation of local government, it is necessary to empower local communities that demand allocation and distribution of power (authority of power) and authority (authority) and discretion in the determination of public policies and the allocation of funding sources fairly between the central and regional. Therefore, the wide-ranging issue of regional autonomy has become a public debate that has pushed the change in the new format of local government into an unavoidable. Efforts to respond to these various demands by stipulating Law Number 22 of 1999 concerning Regional Government and followed by Law Number 25 of 1999 concerning Central and Regional Financial Balance. A new era of regional governance in the reform era has begun by ending a centralized era of regional government under Law Number 5 of 1974. The various principles and models adopted have given greater authority and flexibility to local governments. The new format of regional government is directed at creating regional independence by putting a principle of granting broad and complete autonomy.

Keywords: *meaning, regional, autonomy, government*

PENDAHULUAN

Otonomi daerah seluas luasnya muncul sebagai bentuk tuntutan masyarakat terhadap sentralisasi yang sangat kuat di masa orde baru. Berpuluh tahun sentralisasi pada era orde baru tidak membawa perubahan dalam pengembangan kreativitas daerah, baik

pemerintahan maupun masyarakat daerah. Ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat sangat tinggi sehingga sama sekali tidak ada kemandirian perencanaan pemerintah daerah saat itu. Di masa orde baru semuanya bergantung ke Jakarta dan tidak ada perencanaan murni dari daerah karena pendapatan

Asli Daerah (PAD) tidak mencukupi. Kebijakan otonomi daerah seluas luasnya lahir ditengah gejolak tuntutan berbagai daerah terhadap berbagai kewenangan yang selama 25 tahun pemerintahan orde baru menjalankan mesin sentralistiknya. Semua mesin partisipasi dan prakarsa yang sebelumnya tumbuh sebelum orde baru berkuasa, secara perlahan dilumpuhkan dibawah kontrol kekuasaan. Stabilitas politik demi kelangsungan investasi ekonomi (pertumbuhan) menjadi alasan pertama bagi orde baru untuk mematahkan setiap gerak prakarsa yang tumbuh dari rakyat.

Baru setelah reformasi 1998 kemudian otonomi daerah yang seluas luasnya diterapkan dengan harapan dapat lebih menjamin kreativitas, inovasi dan partisipasi masyarakat daerah dalam negara kesatuan dengan ditetapkannya Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Hal ini merupakan sebuah jawaban atas tuntutan yang menguat atas pemerintahan daerah yang lebih otonom, sehingga masalah-masalah terselesaikan pada tingkat lokal, juga akan memberi kemampuan yang besar bagi pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah-masalah besar yang berskala nasional.

Namun dalam perjalannya format otonomi daerah pada era reformasi ini telah mengalami perubahan substansif dengan dilakukan amandemen Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah hingga saat ini kembali mengalami perubahan, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Perubahan ini mengakibatkan terjadinya pergeseran politik desentralisasi ke arah resentralisasi atau dengan kata lain menyimbangkan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi.

Format Otonomi Daerah yang seluas luasnya ini sesungguhnya merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan yaitu pemerintah daerah. Pemerintah daerah bebas berkreasi dan bereksprosi dalam rangka membangun daerahnya, tentu saja dengan tidak melanggar ketentuan perundang-undangan. Lalu bagaimana prospek otonomi daerah pada era reformasi ini...?

Desentralisasi vs Sentralistik

Pada masa pemerintahan era orde baru, secara normatif, bentuk otonomi daerah yang diterapkan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab (Otonomi Daerah bertingkat). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini menganut asas pemerintahan yang memadukan asas desentralisasi dengan asas dekonsentrasi (fused model). Desentralisasi menjadi dasar pembentukan daerah otonom, dan dekonsentrasi menjadi dasar pembentukan wilayah administrasi dan perangkat instansi vertikal di daerah. Namun dalam praktek, dekonsentrasi cenderung menguat yang ditandai pembentukan semua perangkat vertikal departemen dan non departemen

di daerah dan kebijakan penyeragam dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bersamaan dengan itu, praktak yang terjadi juga sering kali membingungkan. Kewenangan atas urusan yang telah diserahkan misalnya, menurut undang-undang menjadi kewenangan Daerah. termasuk kewenangan kepegawaian dan keuangan. Akan tetapi, fakta-fakta di sekitar pelaksanaan otonomi itu menunjukkan ketiadaan kewenangan dan keterbatasan kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan yang diserahkan itu, baik tentang kebijakan maupun tentang kepegawaian dan keuangan. Pusat mengintervensi kewenangan daerah dalam penetapan kebijakan, resentralisasi kewenangan kepegawaian dan penguasaan sumber-sumber pembiayaan secara dominan. Inkonsistensi juga tampak dari segi pembiayaan, dimana perangkat wilayah yang seharusnya menjadi beban APBN justru menjadi beban daerah dalam APBD.

Secara empiris otonomi yang nyata dan bertanggung jawab pada era orde baru, yang telah diterapkan selama duapuluh lima tahun itu menganut sistem pemerintahan yang sentralisasi walaupun daerah diberikan otonomi terbatas. Dalam pelaksanaannya otonomi daerah versi orde baru ini mengalami distorsi, paling tidak hal ini tampak dalam dua hal. *Pertama*, aspek wewenang dalam praktek kewenangan atas urusan yang diserahkan menjadi urusan daerah masih tetap berada pada pemerintah pusat. Kecenderungan yang kuat adalah sentralistik yang menempatkan pemerintah daerah sebagai agen (*agency model*). Pemerintah pusat memiliki kewenangan yang luas dalam penetapan kebijakan dan pengaturan secara seragam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam keterbatasan wewenang untuk penetapan kebijakan, pemerintah daerah menjadi kurang efektif dalam mengemban misinya meningkatkan pelayanan, pemberdayaan dan pembangmnan masyarakat lokal yang sesuai dengan kebutuhan lokal. Pemerintah telah gagal menciptakan kemandirian daerah.

Kedua, otonomi yang nyata dan bertanggung jawab menekankan segi kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan pembiayaan merupakan salah satu variabel penting dalam menilai kemampuan otonomi. Pada aspek ini, kecenderungan yang kuat adalah hubungan keuangan yang tidak realistis antara pusat dan daerah. Struktur keuangan antara pusat dan daerah yang tidak seimbang. Ketergantungan daerah yang sangat kuat pada sumber-sumber penerimaan dari pemerintah pusat dan kecilnya kontribusi pendapatan asli daerah dalam struktur keuangan daerah menandai hubungan keuangan pusat daerah. Kondisi kemampuan pembiayaan yang sangat lemah itu menyebabkan ketidak berdayaan daerah dalam membangun daerahnya.

Dari realitas otonomi daerah tersebut, dapat diartikan bahwa dekonsentrasi yang semakin meluas dan menguat merupakan fenomena pemerintahan pada masa pemerintahn orde baru. Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi dalam konteks sentralisasi sebagai warisan kolonial penjajah itu pada dasarnya dilakukan untuk mengurangi kekuatan-kekuatan paham ke daerahan dan memperkuat keseragaman dalam pembuatan keputusan dalam pembuatan keputusan di seluruh wilayah negara.

Berbeda dengan desentralisasi pada era reformasi, bahwa otonomi

daerah dirancang untuk mencerminkan karakteristik, masalah dan kebutuhan daerah dalam region yang berbeda. Secara teoretis bahwa desentralisasi atau otonomi daerah seluas luasnya selalu merujuk pada distribusi kekuasaan berdasarkan kewilayahan (*teritori*). Desentralisasi selalu berkenaan dengan sejauh mana kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*). Politik desentralisasi mensyaratkan pembagian wilayah negara ke dalam daerah-daerah yang diikuti dengan pembentukan institusi administratif dan politis. Pembentukan wilayah-wilayah negara yang otonom itu dapat dilakukan dalam bentuk federasi maupun format negara kesatuan (otonomi daerah).

Resentralisasi Otonomi Daerah pada Era Reformasi

Reformasi 1998 berdampak terjadinya pergeseran politik desentralisasi di Indonesia. Format desentralisasi pada era reformasi adalah pemberian otonomi lebih pada demokratisasi pemerintahan lokal dan pemberdayaan masyarakat lokal. Pergeseran paradigma desentralisasi tersebut terlihat pada prinsip otonomi (kabupaten/kota) yang seluas luasnya, dengan penyerahan dan pengakuan kewenangan pemerintahan sehingga otonomi daerah di titik beratkan kepada kabupaten/kota, dimana penyelenggaraan pemerintahan hanya berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan (*split model*). Berbeda dengan provinsi, masih terdapat *enclave* wilayah administrasi ataupun bentuk otonom lainnya karena Gubernur selain kepala daerah otonom juga berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Demikian pula dalam hal pembiayaan pemerintah

daerah juga mengalami perubahan dari sistem *function follow money* melalui instrumen Subsidi Daerah Otonomi (SDO) dan bantuan pembangunan (INPRES), menjadi sistem *money follow function* melalui perimbangan keuangan.

Pilihan otonomi daerah di Indonesia dan bukan sistem negara federal pada politik desentralisasi pada era reformasi 1998, memberikan makna bahwa otonomi daerah sebenarnya lebih pada sejauh mana kewenangan dilimpahkan pada masyarakat lokal dalam menentukan arah kebijakan publik sebagai negara kesatuan. Oleh karena itu, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah mengupayakan sebesar besarnya kewenangan yang dimilikinya dalam menetapkan kebijakan pada tingkat local untuk kesejahteraan masyarakat lokal.

Apabila ada keleluasaan (*discretionary power*) dalam menetapkan kebijakan publik, kebijakan menetapkan kelembagaan, personel, keuangan, maka hampir pasti peranan pemerintah daerah akan kuat dan efektif (Rondinelli). Kreativitas dan inovasi pemerintahan daerah menjadi relevan dan signifikan untuk merumuskan kebutuhan-kebutuhan publik masyarakat lokal secara tepat dan secara tepat pula penentuan prioritas-prioritas bagi daerah. Pemahaman terhadap masalah-masalah lokal secara tepat merupakan prasyarat dalam penetapan kebijakan dan akses ke dalam berbagai informasi penting untuk mendisain lembaga yang urgen dan kebutuhan kepegawaian yang sesuai dengan beban daerah. Pemerintahan daerah yang memiliki akuntabilitas hanya dapat dibangun jika daerah memiliki hak dan kebebasan yang cukup.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada era reformasi ini adalah

pemda dalam bingkai otonomi daerah dalam konteks sebagai negara kesatuan. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang berintegral secara nasional. Pemda yang memiliki visi pemerintahan yang responsif terhadap tuntutan dan pertanggungjawaban kepada masyarakat lokal yang merupakan suatu kebutuhan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Namun demikian, amanat reformasi 1998 dengan pemberian hak otonomi yang dititik beratkan pada pemerintahan kabupaten/kota, bukan pada pemerintahan provinsi karena dianggap level pemerintahan yang paling dekat dengan problematik dan kebutuhan masyarakat (Rasyid, 1999), kemudian mengalami pergeseran sebagaimana amandemen UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda, secara perlahan kembali ke arah sentralisasi. Resentralisasi ini dilakukan secara legal formal, sistematis dan konstruktif, dimana pemerintah pusat telah menarik kembali kewenangan daerah yang menjadi hak otonom dan pemerintah pusat membuat aturan teknis (juklak dan juknis), sehingga daerah selalu mengalami ketergantungan kepada pusat dan akhirnya daerah kehilangan kreativitas dan inovasi yang bermuatan lokal.

Selain itu, praktek otonomi daerah dalam pemerintahan daerah yang efektif pada era reformasi ini, belumlah menjadi harapan masyarakat. Masih banyaknya kasus korupsi pejabat pemerintahan di daerah dan lahirnya “raja raja kecil” atau politik dinasti di daerah, masih menjadi sorotan publik karena bertentangan dengan tujuan otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat lokal.

Mengembalikan Makna dan Format Otonomi Daerah

Tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah adalah, pertama membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menanggapi urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderongan global dan mengambil mamfaat dari padanya., pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Kedua dengan adanya otonomi daerah, maka pemerimtah daerah mendapat kewenangan lebih dari pemerintah pusat, maka daerah akan mengalami proses pembelajaran dan pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya, daerah harus dipandang dalam 2 (dua) kedudukan, yaitu: sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi; dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.

Desentralisasi saat ini telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan

pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi memiliki berbagai macam tujuan. Secara umum tujuan tersebut dapat diklasifikasi ke dalam dua variabel penting, yaitu pertama peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (yang merupakan pendekatan model efisiensi struktural/structural efficiency model) dan kedua peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan (yang merupakan pendekatan model partisipasi/participatory model).

Setiap negara lazimnya memiliki titik berat yang berbeda dalam tujuan-tujuan desentralisasinya tergantung pada kesepakatan dalam konstitusi terhadap arah pertumbuhan (*direction of growth*) yang akan dicapai melalui desentralisasi. Oleh karena itu desentralisasi merupakan simbol “*trust*” dari pemerintrah pusat kepada sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi daerah mereka tertantang untuk secara kolektif menentukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.

Pergeseran peranan pemerintah daerah dalam format otonomi daerah terbatas dan bertingkat pada masa orde baru menjadi otonomi daerah seluas luasnya pada era reformasi harus lebih menekankan pada peran pemerintah daerah sebagai wahana untuk mewujudkan kesejahteraan dan memberdayakan masyarakat lokal. Praktek otonomi daerah hari ini mengarah pada praktek otonomi daerah menuju sentralisasi gaya baru (versi reformasi).

Otonomi daerah hanya dijadikan simbol dan eforia belaka, bahkan menciptakan model korupsi gaya baru dan dinasti politik di tingkat lokal yang pada masa orde baru sekalipun tidak terjadi.

Demikian pula dalam rekrutmen pejabat pemerintahan daerah, belum memberikan jaminan untuk melahirkan pemimpin pemerintahan daerah yang berkualitas, menguasai problematika dan kebutuhan pemerintahan daerah. Faktanya bahwa dengan proses pilkada langsung dengan biaya politik mahal dan penuh dengan pencitraan, justru melahirkan pemimpin pemerintahan daerah karbitan dan berpotensi melakukan tindakan korupsi karena selalu berupaya mengembalikan modal politik yang sangat besar itu dan berusaha mengumpulkan modal untuk kembali pada pilkada berikutnya atau menyiapkan dinastinya.

Oleh karena itu, restrukturisasi otonomi daerah pada penyelenggaraan pemerintahan daerah ialah dengan mengembalikan konsep otonomi daerah seluas luasnya dengan pembagian kewenangan dan urusan yang jelas antara pusat dan daerah. Pemerintahan daerah diberikan otoritas lokal (otonomi daerah) dengan memiliki personil aparatur pemerintahan yang mumpuni dan sarana yang diperlukan untuk memenuhi dan melaksanakan tanggung jawabnya. Keterbatasan sumber-sumber pembiayaan akan mendorong pemerintah daerah terperosok unth memanfaatkan kekuasaan dau kewenangan yang ada untuk mengeksploitasi rakyat secara ekonomis untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan melalui pajak atau pungutan lainnya.

Pemerintahan di level daerah, pada tingkat tertentu merupakan cermin dari keterbelakangan masyarakat dan keterbatasan sumber-sumber ekonomi

lokal. Kemampuan otonomi yang rendah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak efektif adalah resultante dari keterbatasan berbagai potensi yang tersedia. Oleh karena itu, dalam konteks keberadaan dan efektivitas pemerintahan daerah harus diawali dengan membuat sistem rekrutmen pemimpin pemerintahan daerah yang bisa menjamin lahirnya pemimpin yang berkualitas, memiliki visi pemerintahan dan amanah dalam menjalankan tugas untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat. Sehingga kemudian, masalah keterbelakangan, kemiskinan, pendidikan yang terbatas serta masalah lainnya dapat terselesaikan.

Otonomi daerah yang seluas luasnya seharusnya bisa melahirkan kreativitas dan inovasi di daerah untuk memberikan kontribusi pengkondisian lahirnya pemerintahan daerah yang efektif. Pemerintahan daerah yang efektif, akan melahirkan prakarsa-prakarsa untuk perbaikan administrasi pemerintahan yang pada gilirannya memperkuat pembangunan ekonomi daerah. Secara hipotesis, terlihat hubungan timbal balik dan kausal antara kualitas seluruh faktor yang melekat pada kondisi suatu daerah dengan tingkat efektivitas pemerintahannya.

Oleh karena itu, hubungan keuangan pusat daerah yang lebih adil menjadi penting untuk menciptakan kemandirian daerah. Demikian faktor lainnya harus dapat menciptakan iklim yang kondusif bagi terciptanya kemandirian daerah. Kecenderungan sentralistik saat ini harus dikembalikan kepada posisinya dalam bingkai otonomi daerah dalam konteks negara kesatuan. Kewenangan atas penggunaan dana yang telah dialokasikan kepada daerah juga harus seimbang. Daerah diberi kebebasan (*discretion*)

untuk menentukan kebijakan daerah sendiri dalam negara kesatuan sehingga melahirkan ketidak ketergantungan daerah kepada pusat, sebagaimana selama ini terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alderfer, H.F., *Local Government in Developing Countries*, Mc. Graw-Hill Book, 1965.
- Drs Yudhiyono Bambang M.Si: *Otonomi Daerah*. Jakarta. Pustaka Sinar. 2001
- Fred W.. Riggs, *Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society*, Boston Indiana University, 1964.
- Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Rondinelli, D.A., *Government Decentralization in Comparative Perspective, Theory and Practice in Developing Countries*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 47, No. 4.
- Smith B.C., *Desentralization, The Territorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin (Publishers) Ltd., London, 1985.
- Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan*, Penerbit Bone, Jakarta. 1996.
- Wood, R.C., *Metropolis Against Itself*, Doubleday, New York, 1977.

Website

- <http://www.otonomidaerah.com>. "senralisasi dan desentralisasi dalam otonomi daerah."
- <http://alsaindonesia.org/site/desentralisasi-dan-otonomi-daerah-dalam-negara-kesatuan-republik-indonesia/>
- <http://kennedythesia.wordpress.com/2013/07/27/konsep-desentralisasi-dan-otonomi-daerah/>
- <http://otonomidaerah.com/desentralisasi>